Legislative Summary LS-491E

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE MIGRATORY BIRDS CONVENTION ACT, 1994 AND THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999

Kristen Douglas
Law and Government Division

15 December 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-15

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	26 October 2004	First Reading:	14 December 2004
Referred to Committee:	2 November 2004	Second Reading:	2 February 2005
Committee Report:	6 December 2004	Committee Report:	17 May 2005
Report Stage and Second Reading:	13 December 2004	Report Stage:	
Third Reading:	14 December 2004	Third Reading:	18 May 2005

Royal Assent: 19 May 2005

Statutes of Canada 2005, c.23

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 2

A. Amendments to the *Migratory Birds Convention Act* 2
1. Clause 1 – Definitions 2
2. Clause 2 – Application 2
3. Clause 3 – Purpose 3
4. Clause 4 – Prohibitions 3
5. Clauses 5-7 – Inspections 4
6. Clause 8 – Regulations 6
7. Clauses 9-15 – Contraventions 6
8. Clause 16 – Disclosure of Information 9

B. Amendments to the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* 9
1. Clause 17 – Change to French Heading 9
2. Clause 18 – Definitions 9
3. Clause 19 – Purpose of Division 3 10
4. Clauses 20-27 – Disposal at Sea 10
5. Clauses 28-42 – Enforcement 11

C. Coordinating Amendments 14
1. Clauses 43-46 – Coordination With *Canada Shipping Act* and *Public Service Modernization Act* Amendments 14

D. Coming Into Force 15

COMMENTARY 15

105-07493/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-15: AN ACT TO AMEND THE MIGRATORY BIRDS CONVENTION ACT, 1994 AND THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999*

BACKGROUND

Bill C-15 amends two pieces of legislation and makes minor coordinating amendments to others. Clauses 1 to 16 of the bill amend the *Migratory Birds Convention Act, 1994*, the federal statute that implements the 1916 Convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States. Clauses 17 to 42 of the bill amend the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*. Other sections of the bill coordinate the amendments with other legislation.

The bill was given first reading in the House of Commons on 26 October 2004. It was passed by the House on 14 December 2004, and was introduced in the Senate on the same day. A similar, but not identical, bill had been introduced and passed in the House late in the 3rd session of the 37th Parliament as Bill C-34. That bill died on the *Order Paper* with the election call in May 2004.

The amendments made by this bill are intended to clarify the prohibitions found in both statutes against the dumping of oily bilge wastes, or other pollutants, into the ocean. The inadequacies of the current legislation to deal with the problem of ocean dumping, particularly the dumping of bilge wastes by ocean-going vessels, have become apparent in recent years. Specifically, the high-profile case of the *Tecam Sea*, in which RADARSAT images showed a large oil spill, highlighted the problems. In that case, although charges were laid against the ship, they were later dropped by prosecutors who cited legislative ambiguities. Bill C-15 clarifies enforcement provisions, increases fines, and holds ships' officers accountable for their actions. Harmonization of these enforcement provisions and fines with the American approach is intended to deter ships from polluting the marine environment off Canada's coasts.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Amendments to the *Migratory Birds Convention Act*

1. Clause 1 – Definitions

Clause 1(1) amends the definition of "conveyance" in the *Migratory Birds Convention Act, 1994* (referred to hereafter as "the Act"), to replace the term "water-borne craft" with the word "vessel" in the list of included conveyances. Clause 1(2) adds a number of new definitions to the Act, including the following: "deposit," "environment," "master," "operator" and "owner."

The new definition of "vessel" is intended to match the term used in the *Canada Shipping Act*, and it excludes a "fixed platform," which is also defined. A "Canadian vessel" is distinguished from a "foreign vessel," because certain enforcement actions authorized by the bill could not be taken against foreign vessels in the exclusive economic zone of Canada without the consent of the Minister of the Environment or the Attorney General of Canada. A "Canadian vessel" can include one that is registered, listed or licensed under the *Canada Shipping Act*, or another vessel that is owned by Canadian citizens, persons domiciled in Canada, a Canadian corporation, or the federal government. Any vessel that is not a Canadian vessel is a foreign vessel.

The broad definition of "deposit" is the same as the definition of "deposit" in section 34 (Fish Habitat Protection and Pollution Prevention) of the *Fisheries Act*. The definition of "environment" matches that set out in section 3 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA). Because the bill creates different obligations for various people associated with conveyances, the definitions distinguish between masters, operators and owners of vessels.

2. Clause 2 – Application

Clause 2 adds a new section 2.1 to clarify that the bill applies in Canada (including its territorial sea, the continuous zone following the coastline, or baselines between headlands, and extending 12 nautical miles out to sea) and in the exclusive economic zone of Canada. While ships passing through a country's exclusive economic zone are normally not

affected by its domestic laws, international law permits countries to take action in their exclusive economic zones when an activity causes or threatens to cause significant damage to the marine environment.

3. Clause 3 – Purpose

The amendment to section 3 expands the purpose of the Act to include conserving migratory birds, in addition to protecting them, as is already provided. The new wording specifies that the birds are to be protected and conserved as populations and as individual birds. This new language reflects the evolving science of species conservation, which now incorporates habitat and ecosystem concepts, along with concern for the protection of individuals. This approach is consistent with that taken in the *Species at Risk Act* (2002).

4. Clause 4 – Prohibitions

Section 5 of the Act already prohibits the unlawful possession of a migratory bird or nest, and the buying or selling of one. Clause 4 adds three new prohibition sections that are intended to address the problem of birds oiled at sea. The first, section 5.1, prohibits persons or vessels from depositing harmful substances in waters or areas frequented by migratory birds, unless the deposit is authorized under the *Canada Shipping Act* or another federal statute, or by the Environment Minister for scientific purposes. The main element of these offences is now found in subsection 35(1) of the *Migratory Birds Regulations*. The new wording is intended to complement that found in section 36(3) of the *Fisheries Act*.

New section 5.2 is intended to prevent offenders from escaping prosecution under the Act. It prohibits the destruction, alteration or falsification of records, or otherwise interfering with an investigation under the Act. The amended wording expands the prohibition currently set out in section 6(6) of the Act. Similar enforcement provisions can be found in CEPA (sections 228 and 273(1)).

New section 5.3 protects employees from reprisals for reporting a Canadian employer's contraventions under the Act, for refusing to contravene the Act, or for preventing a contravention of the Act. "Canadian employer" is defined in section 5.3(2) to mean an employer that is a Canadian citizen or permanent resident, or a Canadian corporation that operates in Canada. This type of "whistleblower" protection is common in recent legislation, including section 16 of CEPA.

New section 5.4 creates an obligation to take reasonable steps to ensure a vessel's compliance with the section 5.1 prohibition against deposits harmful to migratory birds. The section applies to every master, chief engineer, owner and operator of a vessel, and, if the vessel is owned by a corporation, to its directors and officers who are able to influence related activities. Section 5.5 adds the requirement that directors and officers of corporations take all reasonable care to ensure the corporation's compliance with the bill and any regulations made under it.

5. Clauses 5-7 – Inspections

Clause 5 amends section 6(3) slightly to include the words "or control." Game officers, on entering a place, must show their certificates of designation as game officers to the occupant or person in charge of, or in control of, the place. Also, new section 6(6) allows a game officer to arrest a person without a warrant if the officer believes on reasonable grounds that the person has committed, is committing, or is about to commit an offence under the Act.

Clause 6(1) makes some minor revisions to the first part of section 7(1) of the Act. It clarifies that officers may enter a place, including a vessel, for the purpose of verifying compliance with the Act. The amended section spells out that the officer's inspection powers include records or data, which could include those in an electronic format, in addition to the documents already referred to in the Act. Clause 6(2) adds four new subsections to section 7(1) and supplements the game officer's existing enforcement powers by adding powers related to computer systems, including printing out or copying of data and records.

Clause 6(3) requires those in charge or control of places being inspected under the Act to permit the officer to exercise those powers, and permits game officers to detain vessels, or to board vessels and to travel free of charge with suitable accommodation and food. Dwelling places may be entered only pursuant to a warrant, and warrants may be obtained *ex parte* (without notice to the other side) in specified circumstances under section 7(4) (dwellings), (5) (non-dwellings) or (6) (waiving notice). Section 7(9) specifies that the powers under this section may be exercised in the exclusive economic zone of Canada. Under section 7(10), the Environment Minister's consent is required to exercise a power under this section in relation to a foreign vessel. As specified, the Attorney General's consent is not required for an inspection action under this section.

Section 8 of the Act authorizes a game officer to use the search and seizure powers set out in section 487 of the *Criminal Code* for the purposes of ensuring compliance with the Act and the regulations without a search warrant (as opposed to with a warrant, under section 7 of this Act), if the conditions for obtaining a warrant exist but it is not feasible to obtain the warrant. The addition of the word "search" before "warrant" is the only amendment to the wording of the section.

Clause 7 also adds new sections 8.1 to 8.3, further elaborating the enforcement powers of game officers under the Act, including powers to detain and direct vessels, rights of passage for game officers over private property, and the requirement that assistance be offered to game officers.

New section 8.1 authorizes a game officer to direct a vessel to any place in Canadian waters or in Canada's exclusive economic zone, or to make a detention order in relation to a vessel, if the game officer has reasonable grounds to believe that the vessel or a person on board it has committed, is committing, or is about to commit a section 5.1 offence (deposit of a harmful substance) in Canadian waters (section 8.1(1)), and the vessel was being, is being, or is about to be used in connection with the commission of the offence. Section 8.1(2) creates a similar power to detain and direct in the case of an offence in the exclusive economic zone of Canada. Under section 8.1(2), the game officer must have reasonable grounds to believe that commission of the offence will cause major damage to the environment, or cause an actual threat of major damage to the environment, in Canada or in the exclusive economic zone of Canada. In the case of a foreign vessel (section 8.1(9)), the powers to direct and detain a vessel in the exclusive economic zone of Canada may be exercised only with the consent of the Attorney General of Canada. Without charges being laid, vessels may be detained for no longer than 30 days (section 8.1(8)).

Under the *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), member states have an obligation to protect the marine environment. The concept of "major damage," referred to in sections 8.1(2) and (3) of the bill, is found in article 220.6 of the Convention:

> Where there is clear objective evidence that a vessel navigating in the exclusive economic zone or the territorial sea of a State has, in the exclusive economic zone, committed a violation referred to in paragraph 3 resulting in a discharge causing major damage or threat of

> major damage to the coastline or related interests of the coastal State, or to any resources of its territorial sea or exclusive economic zone, that State may, subject to section 7, provided that the evidence so warrants, institute proceedings, including detention of the vessel, in accordance with its laws.[1]

New section 8.1(5) deals with the problem of serving documents on a vessel, by providing that service of a detention order can be effected by leaving the order with a person in charge or by posting it on a conspicuous part of the vessel.

New section 8.2 authorizes a person acting under the Act to enter into private property without risk of a charge of trespassing. This type of provision is common in environmental protection legislation, and similar provisions can be found in the *Fisheries Act* (section 38(8)), the *Species at Risk Act* (section 90) and CEPA (section 226).

New section 8.3 requires that owners, operators and persons in charge or control of places entered by a game officer under the Act must give reasonable assistance and information to the officer. Similar provisions can be found in CEPA (section 227), the *Fisheries Act* (section 49(1.2) and the *Species at Risk Act* (section 91).

6. Clause 8 – Regulations

Clause 8 of the bill amends section 12 of the Act to add several new regulation-making powers. The first, new section 12(h.1), permits the development of a regulatory system to define the conditions and circumstances under which migratory birds or their nests may be killed, taken or disturbed, or their nests may be damaged, destroyed, moved or disturbed. The regulations should ensure that any such actions would be permitted only where they are consistent with the purposes of the Act.

New sections 12(i.1), (i.2) and (j.1) allow the establishment of regulations dealing with documents and records required to be maintained under the Act, excluding military or other government vessels, and defining words not already defined in the Act.

7. Clauses 9-15 – Contraventions

Clauses 9 to 15 include a number of minor amendments to reflect the new possibility of prosecutions against either persons or vessels under the Act (clauses 10, 11 and 13).

---

(1) *United Nations Convention on the Law of the Sea*, in force since 16 November 1994, available at http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm. Canada ratified the Convention on 6 November 2003.

Clause 9 amends section 13 of the Act, which creates offences and sets penalties. New section 13(1) makes it an offence to contravene the Act, regulations under the Act, or an obligation, prohibition or order made under the Act. An offence can be committed by either a person or a vessel. In practice, if a person in charge cannot be identified, the vessel will be charged and it will be left to the vessel owner and operator to decide who will defend the charge. New subsection 18.5(3) (clause 15 of the bill) states that a vessel appears by counsel or a representative, and if no one appears, the section allows the court to hold the trial in the absence of a representative for the vessel.

The offence is a hybrid offence, with a fine of up to $1,000,000 or up to three years' imprisonment, or both, if prosecuted as an indictable offence; and a fine of up to $300,000 or up to six months' imprisonment, or both, if prosecuted on summary conviction. Fines may be doubled in cases of second or subsequent convictions (section 13(2) of the Act). The bill removes the current distinction between corporations and individuals, consistent with the approach taken in CEPA. The proposed maximum fines are in keeping with fines in other federal environmental legislation, including the *Species at Risk Act* (section 97) and CEPA (section 272(2)).

As amended by the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, clause 9 adds a new section 13(1.11), providing for a minimum fine for offences under section 5.1 (the prohibition against deposits harmful to migratory birds) committed by vessels of at least 5,000 tonnes deadweight: the minimum is $500,000 in cases of indictable offences, and $100,000 for summary conviction offences.

A number of aspects of prosecutions under the new offence provisions are spelled out in the other subsections of section 13 amended by clause 9. If a corporation is convicted under section 13, individuals responsible for the commission of the offence are parties to the offence and can be convicted under the section, even if the corporation is not prosecuted (new section 13(1.2)). In a prosecution against a corporation, it is sufficient proof of the offence to establish that it was committed by an employee, agent or mandatary (someone under a mandate) of the accused, whether or not that person is identified or prosecuted for the offence (new section 13(1.3)).

The defence of due diligence, standard in legislation that creates strict liability offences, is set out in new section 13(1.8). Relying on due diligence, an accused person or vessel could escape conviction by proving that he or she took reasonable steps to fulfil the statutory obligation to take all reasonable care, even if the illegal act or omission has taken place. In these cases, once the Crown has proved the prohibited conduct has occurred, the evidentiary burden

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

shifts to the accused to prove that he or she acted with due diligence before the offence took place. The Crown is not required to prove the accused's intent to commit the offence (*mens rea*). The due diligence defence does not apply to an offence in paragraphs 5.2(a), (c), (d) or section 5.3, because for these *mens rea* offences, the Crown must prove the accused person's intention to commit the offence.

New section 13(4.1) requires a sentencing court to take into account a series of sentencing principles, such as the harm caused by the offence, whether the offence was committed inadvertently, negligently, recklessly or intentionally, and any history of previous non-compliance.

Clause 12 amends section 16, which deals with the other punishments that can be imposed by a court on convicting someone of an offence under the Act. New section 16(1)(b.1) allows the court to direct the offender (person or vessel) to have an environmental audit conducted and to remedy any deficiencies thus revealed. New sections 16(1)(d.1) and (d.2) allow the court to direct the offender to pay for research or to pay for scholarships for environmental studies students. New section 16(2) allows the court to order a convicted offender to pay compensation to anyone who incurred a monetary loss as a result of the commission of an offence.

Under new section 16(3), a compensation order can be enforced as if it were a civil judgment. New section 16(4) allows a court to vary an order made on conviction of an offender, to change its terms or conditions or to extend or decrease its duration, in response to a change in the offender's circumstances.

Clause 14 adds new section 17.1, providing that civil remedies available under other laws are unaffected by the fact that the conduct is an offence under the Act. Also, courts are precluded from ordering compensation if there exists a compensation claim for the damage under the *Marine Liability Act* or the *Arctic Waters Pollution Prevention Act*. Those Acts are given priority under the section, as both employ clean-up and remediation as corrective tools in circumstances in which a compensation order might be made under section 16(1)(d) or (2) of the Act.

Clause 15 deals with some technical and evidentiary issues related to prosecutions under the Act. It adds section 18.1, to make documents required to be kept under this Act or the *Canada Shipping Act* admissible in evidence. New section 18.2 makes analysts' certificates admissible in evidence, subject to certain procedural requirements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

New section 18.3 deals with offences that occur outside Canadian waters, by deeming them to have taken place in Canada, in order to extend *Criminal Code* protection to Canadian enforcement officers and facilitate prosecutions. New section 18.3(1) provides that an offence under this Act, or a *Criminal Code* offence committed against someone enforcing this Act, that is committed in the exclusive economic zone of Canada is deemed to have been committed in Canada. Section 18.3(2) extends the Act's application to an offence committed anywhere on the seas, except in another state's territorial sea or inland waters, if it occurs during hot pursuit of a vessel that commenced in Canadian waters or Canada's exclusive economic zone. Section 18.3(3) empowers enforcement officers to utilize the powers they would have under this Act or the *Criminal Code* in the exclusive economic zone and on the high seas, but only with the Attorney General's consent in relation to a foreign vessel. According to section 18.3(6), if the accused is a foreign vessel or a foreign national, the Attorney General must consent to the continuation of proceedings within 8 days, or else the prosecution cannot continue and the charges against the accused must be withdrawn or stayed.

8. Clause 16 – Disclosure of Information

Section 19.1, which is added to the Act by clause 16, sets out rules for disclosure of information obtained in the administration or enforcement of the Act. Such information is subject to the *Privacy Act*, meaning that it can be disclosed only for one of the reasons listed, such as to notify the public or another Party to the *Migratory Birds Convention* of an environmental emergency, or for the purposes of enforcing the Act.

B. Amendments to the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*

1. Clause 17 – Change to French Heading

Clause 17 changes the heading of Division 3 of Part 7 of the French version of CEPA from "Immersion" to "Immersion en mer." The English heading (Disposal at Sea) is not affected.

2. Clause 18 – Definitions

Clause 18 amends several definitions which apply in Division 3 (Disposal at Sea) of Part 7, Controlling Pollution and Managing Wastes, and in Part 10, Enforcement, of CEPA.

The definition of "disposal" will include acts or omissions defined as disposals under new section 135(3)(c). The definition of "incineration" will be expanded by the deletion of the word "deliberate" from the current wording ("the deliberate combustion of a substance on board a ship, a platform or another structure at sea for the purpose of its thermal destruction"), so that any such combustion will be included. For the purposes of the definition of "master," the meaning of the term "pilot" will be limited to a licensed pilot within the meaning of section 2 of the *Pilotage Act*.

3. Clause 19 – Purpose of Division 3

Clause 19 adds a new Purpose provision, section 122.1, establishing the purpose of the Division as the protection of the marine environment, particularly by implementing the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*, signed by Canada on 29 December 1972, and the 1996 Protocol to it.

4. Clauses 20-27 – Disposal at Sea

Clause 20 expands the prohibitions found in section 123 of CEPA against importing and exporting substances for disposal at sea, to apply to ships as well as persons. Clause 21 adds a new prohibition, section 124(1.1), against the unauthorized loading of any substance onto a ship for the purpose of disposal at sea in a location under Canadian jurisdiction or on the high seas (specifically listed in section 122(2)(a)-(e) and (g)). Clause 22(1) expands the prohibitions found in section 125 of CEPA, against disposals in waters under Canadian jurisdiction and on the high seas, to apply to ships as well as persons. In waters under foreign jurisdiction, new section 125(3.1) prohibits disposal at sea unless the substance was loaded in the foreign state, and the disposal is authorized by that state. Section 125, pursuant to new section 125(6), does not apply to disposals authorized under the *Canada Shipping Act*.

New sections 126(1.1) and (3) (clause 23) prohibit a ship from incinerating a substance on board, in waters under Canadian jurisdiction, in foreign waters or elsewhere, without a permit issued under section 128(2). Disposals at sea and on-board incineration may be permitted under new section 128 (clause 24).

Clause 26 of the bill amends section 135(3) of the Act, to add to the types of regulations that the Governor in Council, on the recommendation of the Environment Minister, may make under the section. These include defining acts or omissions that would constitute disposals, and specifying the normal operations of a ship or other conveyance or structure, for the purpose of various provisions and regulations.

5. Clauses 28-42 – Enforcement

These clauses make a number of amendments to Part 10 of CEPA, which deals with enforcement.

Clause 28 adds a definition of "foreign national," giving it the same meaning as in the *Immigration and Refugee Protection Act*.[2] Clause 29 provides that, for the purpose of certain sections in this Part, "a ship that is not a Canadian ship" does not include a ship that is unregistered but owned by Canadian citizens, residents or a corporation that is incorporated and operating in Canada, or an unregistered ship operated or owned by the federal government. In other words, those types of vessels would be considered Canadian ships. A clarification of the phrase "committed in the course of enforcement of this Act" is set out in new section 216.1(2).

Clause 30 adds several new subsections to section 217 of CEPA, to deal with enforcement powers in the exclusive economic zone, and on the high seas in cases of hot pursuit. These sections mirror the amendments to the *Migratory Birds Convention Act* by clause 15, including the requirement in section 217(6) that the powers cannot be exercised in relation to a foreign ship ("a ship that is not a Canadian ship") or a foreign national without the consent of the Attorney General.

The application of the inspection powers under CEPA in the exclusive economic zone of Canada is clarified by clause 31(3), which adds new subsections to section 218, including the requirement that the consent of the Environment Minister be obtained in relation to inspections of foreign ships. The authority to search without a warrant set out in section 220(3) of CEPA also applies to foreign ships if the Attorney General of Canada has consented to the exercise of those powers without a warrant (new section 220(5.1)). Enforcement officers have the same entitlement under section 220(8) to be carried free of charge, and provided with food and lodging, as is set out in clause 6 for the *Migratory Birds Convention Act*.

Clause 33 creates a new power under section 222.1 to arrest without warrant any person or ship that the enforcement officer reasonably believes has committed, is committing or is about to commit an offence under CEPA.

As was the case with the amendments to the *Migratory Birds Convention Act*, amendments to CEPA deal with the problem of serving documents on a ship. Clause 34(1) amends section 225(3) to provide that service of a detention order can be effected by leaving the order with a person in charge or by posting it on a conspicuous part of the ship.

---

(2) A person who is not a Canadian citizen or a permanent resident, and includes a stateless person.

New section 225(6)(b) of CEPA permits clearance to be given a ship where security has been paid to the federal government in an amount equal to the maximum fine that could be levied against the ship on conviction, or a lesser amount if approved. The bill amends the subsection to distinguish between offences under Division 3 of Part 7 (Disposal at Sea) and other contraventions of the Act or its regulations. In the former case, security must be the maximum amount or a lesser amount that is approved by the Attorney General of Canada. In the latter case, the security must be the maximum amount or a lesser amount approved by the Environment Minister or a person designated by the Minister.

Clause 35 adds new section 225.1 dealing with enforcement officers' powers to direct ships. An enforcement officer can direct a ship in an area within Canadian jurisdiction (including the exclusive economic zone) or on the high seas to proceed to a specified place if the officer reasonably believes that the ship or a person on board has committed, is committing or is about to commit on an offence under the Disposal at Sea provisions of CEPA (Division 3 of Part 7). If a ship is in waters under foreign jurisdiction, an enforcement officer may proceed in the same fashion with the consent of the foreign state.

Clause 36 creates a deeming provision similar to that created for the *Migratory Birds Convention Act* in clause 15. Under new section 271.1(1), acts or omissions amounting to an offence under Division 3 of Part 7 are deemed to have been committed in Canada if committed in the exclusive economic zone of Canada, or on the high seas in a case of hot pursuit. Similarly, new section 271.1(2) deems *Criminal Code* offences occurring in the course of enforcement of CEPA to have occurred in Canada if they are committed in the exclusive economic zone of Canada, or on the high seas in hot pursuit cases.

To further clarify the application of CEPA to ships, clause 37 adds section 272(3), which provides that a ship is deemed to be a person in respect of all provisions except those that expressly refer to ships.

Clause 38 adds section 275.1, which restricts prosecutions of foreign ships and foreign nationals to those in which, no later than eight days after the proceeding is commenced, the Attorney General consents to their continuation.

Clauses 39 and 40, which amend sections 278.1 and 279, deal with the power of judges and justices to authorize arrest, entry, search or seizure, and the jurisdiction of the courts, in relation to offences committed at sea.

Clause 41 adds a new subsection to section 280, which deals with offences committed by corporations. New section 280(2) provides that if a ship commits an offence under the Act or its regulations, and a master or chief engineer directed, authorized, or was party to the commission of the offence, that person may be held liable whether or not the ship has been prosecuted or convicted. This provision holds the two key people in charge of a ship to the same standard applied to directors and officers of a corporation. The defence of due diligence applies to section 280.1, 280.2 and 280.3 offences.

Clause 41 also adds new section 280.1, making it the duty of directors and officers of corporations to take all reasonable care to ensure that their corporation adheres to CEPA and its regulations, except for the Disposal at Sea provisions in Division 3 of Part 7 of the Act, as well as orders made by the Minister or enforcement officers. Where a corporation commits an offence, section 280.1(3) makes directors and officers liable to the punishment provided, whether or not the corporation is prosecuted or convicted. The duty of care created by this section exists in the current CEPA, section 280(2). The duty of care is being retained in the bill, with the amendments distinguishing between the duty of care with respect to the disposal at sea provisions, which is dealt with by section 280.2, and the duty of care with respect to the rest of CEPA, which is covered by section 280.1.

The liability provisions differ in their application to directors and officers, as opposed to masters and chief engineers. Only directors and officers "in a position to direct or influence the corporation's policies or activities" regarding its obligations under the Act will be held liable under section 280.1. This reflects the nature of corporate structures in the shipping industry. It will not always be appropriate to require every director and officer of every corporation that has an ownership link to a ship to meet the "all reasonable care" standard and to hold them accountable.

New section 280.2 creates a similar duty of care for masters and chief engineers to ensure ships' compliance with Division 3 of Part 7 of CEPA (Disposal at Sea), and holds them accountable for offences under section 280.2(2). This is consistent with the duties of masters and chief engineers to take all reasonable care under clause 4 of the bill, which adds section 5.4 to the *Migratory Birds Convention Act, 1994* ("the Act").

New section 280.3 creates a duty of care for owners of ships, requiring them to ensure that the ship complies with the Disposal at Sea provisions (Division 3 of Part 7) and regulations, as well as orders and prohibitions by the Minister or enforcement officers. Directors

and officers of corporate ship owners, those that are "in a position to direct or influence the corporation's policies or activities" related to the offence, can be held liable to punishment under section 280.3(2).

For greater certainty, new section 280.4 clarifies that section 283 – the defence of due diligence – applies to offences under section 280.1(3) (liability of directors and officers of a corporation); section 280.2(2) (liability of master and chief engineer); or section 280.3(2) (liability of directors and officers of owners).

Also for clarification, new section 280.5 will deem orders made under section 225.1 (directing a ship) or 235 (environmental protection compliance orders), that are given to the master or a crew member of a ship, to have been given to the ship.

Clause 42 adds new section 281.1 which provides that CEPA and the *Criminal Code* apply to ships as they do to persons, with any necessary modifications, and a summons may be served by delivery to owners, masters or officers of ships, or by conspicuous posting on the ship.

C. Coordinating Amendments

1. Clauses 43-46 – Coordination With *Canada Shipping Act* and *Public Service Modernization Act* Amendments

Amendments to the *Canada Shipping Act* received Royal Assent on 1 November 2001, but have not yet been proclaimed in force. On the later of the proclaiming of that legislation and that of clause 1(2) of this bill, clause 43 will replace the definition of "Canadian vessel" in the *Migratory Birds Convention Act, 1994* ("the Act") with a new definition which refers to the *Canada Shipping Act, 2001*. Similarly, clauses 44 and 49 will replace the definition of "master" in the Act and CEPA with one that refers to section 1.1 of the *Pilotage Act*, which is also amended by the *Canada Shipping Act, 2001*. Three other references to the *Canada Shipping Act* in the Act (in sections 5.1, 5.2 and 18.1 of the Act), and two in CEPA (sections 125(6) and 216.1), will be updated by clauses 45, 46, 48, 50 and 51.

Clause 47 will provide, on the later of the dates on which the bill and the *Public Service Modernization Act* come into force, that section 5.3(1)(a) of the English version of the *Migratory Birds Convention Act, 1994* be amended, for consistency, by a terminological change that affects only that version of the statute. The words "any employee of the public service of Canada" will be replaced by the words "any employee of the federal public administration."

D. Coming Into Force

Clause 52 provides that, other than clauses 43 to 51, the bill comes into force on a day or days fixed by order of the Governor in Council. Clauses 43 to 51 are the coordinating amendments, and they set out their own timing for coming into force.

COMMENTARY

Bill C-15 has drawn a good deal of support from Members of Parliament from all parties, and from others outside Parliament. Many have expressed the hope that the legislation can be put in place and enforced quickly and effectively. There has been widespread concern about birds oiled at sea for several years. Even a small amount of oil can destroy the insulation and buoyancy of a seabird's feathers, usually causing the death of the bird. Ever since Canada's legislative inadequacies with respect to prosecuting polluting ships were highlighted by the dropping of charges in the *Tecam Sea* case in April 2003, there has been agreement about the need to address the problem.

Even with general support for the aims of the bill, however, there may be some controversy about its details. One contentious issue is that, like many environmental protection statutes, Bill C-15 creates or amends a number of strict liability offences. In the prosecution of a strict liability offence, once the Crown has proved the prohibited conduct has occurred, the evidentiary burden shifts to the accused to prove that he or she acted with due diligence (took reasonable precautions) before the offence took place. The Crown is not required to prove the accused's intent to commit the offence (*mens rea*). Strict liability offences are found on a continuum of types of criminal offences extending from absolute liability offences at one end to full *mens rea* offences at the other. In the case of a strict liability offence, no mental element is required to be proven, nor is a defence provided to an accused based on any pre-offence conduct or intention. (In the case of a full *mens rea* offence, the Crown is put to the proof of a mental element, such as premeditation or deliberation.)

The use of this type of offence, while standard in environmental regulation across Canada, is often controversial, and some question about its application in the case of matters addressed by this bill was raised by Members of Parliament in Second Reading Debate in the House of Commons.[3]

---

(3) *House of Commons Debates*, 26 October 2004.

Another issue was raised by the Shipping Federation of Canada in reference to Bill C-34, the predecessor to Bill C-15. In May 2004, the Federation wrote to the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development to express concerns about inter-agency cooperation within the federal government, and compliance with international shipping treaties. The Federation's letter also suggested that Bill C-34's provisions on imprisonment for members of ships' crews raise major human rights questions.[4]

A further key concern about Bill C-15 relates to the availability of resources to enforce the legislation once it is passed.

Finally, some argue that increasing fines in environmental protection statutes such as Bill C-15 will be less effective in deterring corporations from polluting if they are able to write off any fines levied against them for income tax purposes. Currently, the leading case on the deductibility of fines and penalties in Canada is *65302 British Columbia Ltd.* v. *The Queen*,[5] where the deduction of an over-quota levy for egg-producing hens was allowed as an income tax deduction. The Supreme Court of Canada suggested in that case that "a breach could be so egregious or repulsive that the fine subsequently imposed could not be justified as being incurred for the purpose of producing income," and therefore should not be deductible for income tax purposes; but no guidance was given to indicate when that might occur.[6]

In September 2004, the Minister of Finance released draft amendments to the *Income Tax Act* to implement measures announced in the 2004 Budget, including the elimination of the deductibility of fines and penalties.[7] The proposed changes include an amendment to section 67.5 of the *Income Tax Act* to preclude the deduction from income of any amount "that is a fine or penalty (other than a prescribed fine or penalty) imposed under a law of a country or of a political subdivision of a country (including a state, province or territory) by any person or public body that has authority to impose the fine or penalty."[8]

---

(4) Letter from Anne Legars, Director – Policy and Government Affairs, Shipping Federation of Canada, to the Clerk of the Committee, 7 May 2004.

(5) *65302 British Columbia Ltd.* v. *Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804 (25 November 1999), available at http://www.canlii.org/ca/cas/scc/1999/1999scc75.html.

(6) Canada Revenue Agency, Interpretation Bulletin IT-104R3, "Deductibility of Fines or Penalties," 9 August 2002, available at http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tp/it104r3/it104r3-e.html.

(7) News release, "Minister of Finance Releases Draft Income Tax Amendments Implementing 2004 Measures," 16 September 2004, available at http://www.fin.gc.ca/news04/04-051e.html.

(8) Department of Finance Canada, "Legislative Proposals, Draft Regulations and Explanatory Notes Relating to Income Tax," September 2004.

Résumé législatif LS-491F

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI DE 1994 SUR LA CONVENTION CONCERNANT LES OISEAUX MIGRATEURS ET LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)

Kristen Douglas
Division du droit et du gouvernement

Le 15 décembre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-15

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	26 octobre 2004
Étude avant la deuxième lecture :	2 novembre 2004
Étape du rapport :	6 décembre 2004
Deuxième lecture :	13 décembre 2004
Troisième lecture :	14 décembre 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	14 décembre 2004
Deuxième lecture :	2 février 2005
Rapport du comité :	17 mai 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	18 mai 2005

Sanction royale : 19 mai 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 23

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 2

A. Modifications à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* 2
1. Article 1 – Définitions 2
2. Article 2 – Application 3
3. Article 3 – Objet 3
4. Article 4 – Interdictions 3
5. Articles 5 à 7 – Inspections 4
6. Article 8 – Règlements 7
7. Articles 9 à 15 – Contraventions 7
8. Article 16 – Communication de renseignements 11

B. Modifications à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* 11
1. Article 17 – Modification du titre français 11
2. Article 18 – Définitions 11
3. Article 19 – Objet de la section 3 11
4. Articles 20 à 27 – Immersion 12
5. Articles 28 à 42 – Contrôle d'application 12

C. Dispositions de coordination 17
1. Articles 43 à 46 – Harmonisation avec les modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* et à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* 17

D. Entrée en vigueur 18

COMMENTAIRE 18

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-15 : LOI MODIFIANT LA LOI DE 1994 SUR LA CONVENTION CONCERNANT LES OISEAUX MIGRATEURS ET LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (1999)*

CONTEXTE

Le projet de loi C-15 modifie deux lois et apporte de légères modifications de coordination à d'autres lois. Les articles 1 à 16 du projet de loi modifient la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la loi fédérale qui met en œuvre la Convention de 1916 concernant la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis. Les articles 17 à 42 du projet de loi modifient la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. D'autres articles du projet de loi sont des dispositions de coordination avec les autres lois.

Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 26 octobre 2004. Il a été adopté par la Chambre et déposé au Sénat le 14 décembre 2004. Un projet de loi semblable, mais non identique, le projet C-34, avait été déposé devant la Chambre des communes à la fin de la 3e session de la 37e législature et adopté par la Chambre. Le déclenchement des élections en mai 2004 a entraîné sa mort au *Feuilleton*.

Les modifications apportées par ce projet de loi visent à clarifier les interdictions qu'imposent les deux lois relativement aux rejets d'eaux de cale huileuses ou d'autres polluants dans l'océan. Les lacunes de la législation actuelle relativement au problème des rejets en mer, en particulier le rejet des eaux de cale par les navires océaniques, sont devenues de plus en plus flagrantes depuis quelques années. Entre autres, l'affaire très médiatisée du *Tecam Sea*, dans laquelle des images de RADARSAT montraient un important déversement de mazout, a mis en

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

évidence les problèmes. Dans cette affaire, bien que des accusations aient été portées contre le vraquier, elles ont par la suite été abandonnées par les poursuivants, qui ont invoqué l'ambiguïté des lois. Le projet de loi C-15 clarifie les dispositions d'application, augmente le montant des amendes et tient les dirigeants des navires responsables de leurs actes. L'harmonisation de ces dispositions d'application et des amendes avec leurs équivalentes américaines a pour objectif de dissuader les navires de polluer l'environnement marin au large des côtes du Canada.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Modifications à la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*

1. Article 1 – Définitions

Le paragraphe 1(1) du projet de loi modifie la définition de « moyen de transport » dans la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (la *Loi*), en remplaçant le terme « bateau » par « bâtiment » dans la liste des moyens de transport énumérés. Le paragraphe 1(2) du projet de loi ajoute quelques nouvelles définitions dans la *Loi*, dont les suivantes : « capitaine », « environnement », « exploitant » « immersion ou rejet » et « propriétaire ».

La nouvelle définition de « bâtiment » correspond à celle qui est utilisée dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, et elle exclut la « plate-forme fixe », qui est également définie. Une distinction est établie entre un « bâtiment canadien » et un « bâtiment étranger », parce que certaines mesures d'application autorisées par le projet de loi ne peuvent être prises contre des bâtiments étrangers dans la zone économique exclusive du Canada sans le consentement du ministre de l'Environnement ou du procureur général du Canada. Par « bâtiment canadien », on peut entendre un bâtiment qui est immatriculé, enregistré ou muni d'un permis sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, ou tout autre bâtiment qui appartient à une ou des personnes ayant la citoyenneté canadienne ou domiciliées au Canada, ou à une personne morale canadienne ou au gouvernement fédéral. Tout bâtiment qui n'est pas un bâtiment canadien est un bâtiment étranger.

La définition générale de « immersion ou rejet » est la même que la définition de « immersion ou rejet » qu'on trouve à l'article 34 (Protection de l'habitat des poissons et prévention de la pollution) de la *Loi sur les pêches*. La définition de « environnement »

correspond à celle de l'article 3 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE). Étant donné que le projet de loi impose différentes obligations à diverses personnes qui ont un lien avec les moyens de transport, une distinction est faite entre capitaine, exploitant et propriétaire de bâtiment dans les définitions.

2. Article 2 – Application

L'article 2 du projet de loi ajoute le nouvel article 2.1 à la *Loi* pour préciser que le projet de loi s'applique à l'ensemble du Canada (y compris ses eaux territoriales, la zone suivant le littoral ou les lignes de base entre les caps, et s'étendant 12 milles marins jusqu'à la mer) et à la zone économique exclusive du Canada. Bien que les bâtiments transitant par la zone économique d'un pays ne soient généralement pas assujettis à la législation interne de ce dernier, les pays sont autorisés, en vertu du droit international, à prendre des mesures dans leur zone économique exclusive lorsqu'une activité cause ou menace de causer d'importants dommages à l'environnement marin.

3. Article 3 – Objet

La modification apportée par l'article 3 du projet de loi élargit l'objet de la *Loi* pour inclure la conservation des oiseaux migrateurs, en plus de leur protection, que la *Loi* prévoit déjà. Selon le nouveau libellé, les oiseaux doivent être protégés et conservés en tant qu'individus et populations. Cette modification tient compte de l'évolution de la science de la conservation des espèces, qui englobe maintenant les notions d'habitats et d'écosystèmes, et de l'intérêt que suscite la protection des individus. Cette approche est compatible avec celle qui est adoptée dans la *Loi sur les espèces en péril* (2002).

4. Article 4 – Interdictions

L'article 5 de la *Loi* interdit déjà à quiconque d'avoir en sa possession un oiseau migrateur ou son nid ou d'acheter ou de vendre un oiseau migrateur ou son nid. L'article 4 du projet de loi ajoute trois nouveaux articles concernant les interdictions afin de remédier au problème des oiseaux mazoutés en mer. Le premier, l'article 5.1, interdit à toute personne et à tout bâtiment d'immerger ou de rejeter une substance nocive pour les oiseaux migrateurs dans des eaux ou une région fréquentées par ces oiseaux; cette interdiction ne s'applique pas lorsque l'immersion ou le rejet est autorisé soit sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du*

Canada ou d'une autre loi fédérale, soit par le ministre de l'Environnement à des fins scientifiques. Les principaux éléments constitutifs de ces interdictions sont énoncés au paragraphe 35(1) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*. Le nouveau libellé complète les dispositions du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

Le nouvel article 5.2 vise à empêcher que les contrevenants puissent échapper aux poursuites prévues par la *Loi*. Il est donc interdit de détruire, de modifier et de falsifier des documents ou d'entraver une enquête sous le régime de la *Loi*. Le libellé modifié élargit l'interdiction actuelle prévue au paragraphe 6(6) de la *Loi*. Des dispositions d'exécution semblables sont énoncées dans la LCPE (art. 228 et par. 273(1)).

Le nouvel article 5.3 protège de représailles les employés qui signalent une contravention à la *Loi* commise par un employeur canadien, qui refusent de contrevenir à la *Loi* ou qui empêchent que soit commise une contravention à la *Loi*. Au paragraphe 5.3(2), « employeur canadien » s'entend de l'employeur qui est un citoyen canadien, un résident permanent ou une personne morale canadienne qui a son principal établissement au Canada. Ce genre de disposition qui protège les « dénonciateurs » se retrouve souvent dans les lois récentes, notamment à l'article 16 de la LCPE.

Le nouvel article 5.4 impose l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour faire en sorte qu'un bâtiment se conforme à l'interdiction énoncée à l'article 5.1, soit celle d'immerger ou de rejeter une substance nocive pour les oiseaux migrateurs. Cet article s'applique au capitaine, au mécanicien en chef, au propriétaire et à l'exploitant du bâtiment et, dans le cas où le propriétaire ou l'exploitant est une personne morale, aux administrateurs et dirigeants de celle-ci qui sont en mesure de diriger ou d'influencer ses activités. L'article 5.5 oblige les administrateurs et dirigeants de la personne morale à prendre les mesures voulues pour faire en sorte que celle-ci se conforme au projet de loi et aux règlements pris en application de celui-ci.

5. Articles 5 à 7 – Inspections

L'article 5 du projet de loi modifie légèrement le paragraphe 6(3) de la *Loi* en supprimant les mots « ou à l'occupant ». Dès qu'ils pénètrent dans un lieu, les gardes-chasse doivent présenter leur certificat de désignation au responsable des lieux qui font l'objet de leur visite. En outre, aux termes du nouveau paragraphe 6(6), les gardes-chasse peuvent arrêter sans mandat toute personne dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

infraction à la présente *Loi* ou qu'ils prennent en flagrant délit ou sur le point de commettre une telle infraction.

Le paragraphe 6(1) du projet de loi apporte de légères révisions à la première partie du paragraphe 7(1) de la *Loi*. Ainsi, le garde-chasse peut, dans le but de vérifier l'observation de la *Loi*, procéder à la visite de tout lieu, notamment un bâtiment. L'article modifié étend les pouvoirs d'inspection d'un garde-chasse aux documents ou données, y compris ceux en format électronique, en plus des documents déjà cités dans la *Loi*. Le paragraphe 6(2) du projet de loi ajoute quatre nouveaux alinéas au paragraphe 7(1) et précise les pouvoirs d'exécution actuels du garde-chasse en lui conférant le pouvoir d'utiliser tout ordinateur et de reproduire sous forme d'imprimé les documents et données ou d'en faire des copies.

Aux termes du paragraphe 6(3) du projet de loi, le responsable du lieu visité sous le régime de la *Loi* est tenu de faire en sorte que le garde-chasse puisse exercer ces pouvoirs et de lui permettre de retenir le bâtiment, de le visiter ou d'y prendre place gratuitement en lui assurant gratuitement repas et hébergement dans des conditions convenables. Dans le cas d'un local d'habitation, le garde-chasse ne peut procéder à la visite que s'il est muni d'un mandat de perquisition, qui peut être obtenu à la suite d'une demande *ex parte* (sans avis donné à l'autre partie), sous réserve des conditions prévues aux paragraphes 7(4) de la *Loi* (mandat autorisant la visite d'un local d'habitation), 7(5) (mandat autorisant la visite d'un lieu autre qu'un local d'habitation) ou 7(6) (avis non requis). Le paragraphe 7(9) précise que les pouvoirs conférés par l'article 7 peuvent être exercés dans la zone économique exclusive du Canada. Le paragraphe 7(10) dispose que les pouvoirs prévus à l'article 7 ne peuvent être exercés à l'égard d'un bâtiment étranger qu'avec le consentement du ministre de l'Environnement, mais que le consentement du procureur général n'est toutefois pas nécessaire pour une telle inspection.

Aux termes de l'article 8 de la *Loi*, un garde-chasse peut exercer sans mandat de perquisition (contrairement à une visite avec mandat faite aux termes de l'article 7 de la *Loi*) les pouvoirs mentionnés à l'article 487 du *Code criminel* en matière de perquisition et de saisie dans le but de faire observer la *Loi* et les règlements, lorsqu'un mandat est nécessaire, mais qu'il est difficilement réalisable de l'obtenir. Le remplacement de « ses » par « les » devant « règlements » et l'ajout des mots « de perquisition » après « sans mandat » sont les seules modifications apportées au libellé de cet article.

L'article 7 du projet de loi ajoute les nouveaux articles 8.1 à 8.3, dans le but de mieux définir les pouvoirs d'application des gardes-chasse sous le régime de la *Loi*, notamment

les pouvoirs d'ordonner la détention du bâtiment ou de lui ordonner de se rendre en un lieu, les droits d'accès à une propriété privée et la nécessité de prêter assistance aux gardes-chasse.

Aux termes du nouvel article 8.1, le garde-chasse qui a des motifs raisonnables de croire qu'un bâtiment ou une personne à son bord a commis, est en train de commettre ou est sur le point de commettre, dans les eaux canadiennes, une infraction à l'article 5.1 (immersion ou rejet d'une substance nocive), et que le bâtiment a été ou est utilisé, ou est sur le point d'être utilisé dans le cadre de la perpétration de l'infraction peut ordonner au bâtiment de se rendre en un lieu dans les eaux canadiennes ou la zone économique exclusive du Canada ou ordonner la détention du bâtiment (par. 8.1(1)). Le paragraphe 8.1(2) confère des pouvoirs semblables au garde-chasse dans le cas d'une infraction dans la zone économique exclusive du Canada. Aux termes du paragraphe 8.1(2), le garde-chasse doit avoir des motifs raisonnables de croire que la perpétration de l'infraction entraînera des dommages importants à l'environnement, au Canada ou dans la zone économique exclusive de celui-ci, ou une menace réelle de tels dommages. Dans le cas d'un bâtiment étranger (par. 8.1(9)), les pouvoirs d'ordonner à un bâtiment de se rendre en un lieu dans les eaux canadiennes ou dans la zone économique exclusive du Canada ne peuvent être exercés sans le consentement du procureur général du Canada. Si aucune accusation n'est portée, le bâtiment ne peut être détenu plus de 30 jours (par. 8.1(8)).

Aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), les membres ont l'obligation de protéger l'environnement marin. La notion de « dommages importants » visée aux paragraphes 8.1(2) et (3) du projet de loi est définie à l'article 220.6 de la Convention :

> Lorsqu'il y a preuve manifeste qu'un navire naviguant dans la zone économique exclusive ou la mer territoriale d'un État a commis, dans la zone économique exclusive, une infraction visée au paragraphe 3 ayant entraîné des rejets qui ont causé ou risquent de causer des dommages importants au littoral ou aux intérêts connexes de l'État côtier ou à toutes ressources de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive, cet État peut, sous réserve de la section 7, si les éléments de preuve le justifient, intenter une action, notamment ordonner l'immobilisation du navire conformément à son droit interne.(1)

---

(1) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, en vigueur le 16 novembre 1994 (http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm), ratifiée par le Canada le 6 novembre 2003.

Le nouveau paragraphe 8.1(5) porte sur la signification de documents à bord d'un bâtiment, laquelle se fait par signification à personne d'un ordre de détention à la personne responsable ou par affichage d'un exemplaire à un endroit bien en vue sur le bâtiment.

Selon le nouvel article 8.2, une personne qui exerce des fonctions au titre de la *Loi* est autorisée à pénétrer dans une propriété privée et à y circuler sans encourir de poursuites à cet égard. Il est courant de retrouver ce type de dispositions dans la législation en matière de protection de l'environnement, et la *Loi sur les pêches* (par. 38(8)), la *Loi sur les espèces en péril* (art. 90) et la LCPE (art. 226) comportent des dispositions semblables.

Aux termes du nouvel article 8.3, le propriétaire, l'exploitant ou le responsable du lieu visité en application de la *Loi*, sont tenus de prêter au garde-chasse toute l'assistance possible pour lui permettre d'exercer ses fonctions, et de lui donner les renseignements qu'il peut valablement exiger. Des dispositions semblables sont prévues dans la LCPE (art. 227), la *Loi sur les pêches* (par. 49(1.2) et la *Loi sur les espèces en péril* (art. 91).

6. Article 8 – Règlements

L'article 8 du projet de loi modifie l'article 12 de la *Loi* afin d'ajouter plusieurs nouveaux pouvoirs réglementaires. La première modification, le nouvel alinéa 12*h*.1), permet l'élaboration d'un système de réglementation pour prévoir les conditions et modalités pour tuer, capturer, prendre ou déranger des oiseaux migrateurs, ou pour endommager, détruire, enlever ou déranger leurs nids. Les règlements doivent prévoir que des tels actes seront permis seulement lorsqu'ils respectent l'objet de la *Loi*.

Les nouveaux alinéas 12*i*.1), *i*.2) et *j*.1) permettent de prendre des règlements régissant les documents et les données qui doivent être tenus en application de la *Loi*, exception faite des bâtiments de guerre et d'autres bâtiments appartenant au gouvernement, et de définir les termes qui ne sont pas déjà définis dans la *Loi*.

7. Articles 9 à 15 – Contraventions

Les articles 9 à 15 du projet de loi prévoient un certain nombre de modifications mineures pour tenir compte de la nouvelle possibilité d'intenter des poursuites contre des personnes ou des bâtiments sous le régime de la *Loi* (art. 10, 11 et 13).

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 13 de la *Loi*, dans lequel sont définies les contraventions et les peines. Le nouveau paragraphe 13(1) érige en infraction le fait de

contrevenir à la *Loi* ou aux règlements pris en application de la *Loi* ou à toute obligation, toute interdiction ou tout ordre découlant de la *Loi*. Une infraction peut être commise par une personne ou un bâtiment. En pratique, si l'auteur de l'infraction ne peut être identifié, des accusations seront portées contre le bâtiment, et il incombera au propriétaire ou à l'exploitant du bâtiment de déterminer qui assurera la défense. Le nouveau paragraphe 18.5(3) (art. 15 du projet de loi) énonce qu'un bâtiment cité comparaît par avocat ou représentant et, qu'en cas de non-comparution du bâtiment, la juridiction saisie peut procéder par défaut.

Il s'agit d'une infraction mixte assortie d'une amende maximale d'un million de dollars et d'un emprisonnement maximal de trois ans, ou de l'une de ces peines, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, et d'une amende maximale de 300 000 $ et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Le montant des amendes peut être doublé en cas de récidive (par. 13(2) de la *Loi*). Le projet de loi assimile les personnes morales aux particuliers, conformément à l'approche adoptée dans la LCPE. Les amendes maximales proposées sont conformes aux amendes infligées dans les autres textes de loi fédéraux sur l'environnement, dont la *Loi sur les espèces en péril* (art. 97) et la LCPE (par. 272(2)).

Selon l'amendement adopté par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, l'article 9 du projet de loi ajoute un nouveau paragraphe 13(1.11), qui prévoit une amende minimale de 500 000 $ en cas de déclaration de culpabilité par mise en accusation et de 100 000 $ en cas de déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour les infractions à l'article 5.1 (interdiction des rejets nocifs aux oiseaux migrateurs) commise par un bâtiment qui jauge 5 000 tonnes ou plus de port en lourd.

Un certain nombre d'aspects en matière de poursuites sous le régime des nouvelles dispositions relatives aux infractions sont énoncés dans les autres paragraphes de l'article 13, qui est modifié par l'article 9 du projet de loi. Si une personne morale est déclarée coupable aux termes de l'article 13, les personnes responsables de la perpétration de l'infraction sont considérées comme des coauteurs de l'infraction et peuvent encourir la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie (nouveau par. 13(1.2)). Dans les poursuites contre une personne morale, il suffit, pour établir la culpabilité de l'accusé, de prouver que l'infraction a été commise par son employé ou son mandataire (personne investie d'un mandat), que cet employé ou ce mandataire soit ou non identifié ou poursuivi (nouveau par.13(1.3)).

Le moyen de défense de diligence raisonnable, opposable quand une loi crée des infractions de responsabilité stricte, fait l'objet du nouveau paragraphe 13(1.8). En invoquant la diligence raisonnable, une personne ou un bâtiment accusé peut éviter d'être déclaré coupable en prouvant qu'elle ou qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour remplir l'obligation imposée par la loi de prendre toutes les précautions voulues, même s'il y a eu un acte illégal ou une omission. Dans ces cas, une fois que la Couronne a prouvé la conduite interdite, le fardeau de la preuve passe à l'accusé, à qui il incombe de prouver qu'il a agi avec diligence raisonnable avant la perpétration de l'infraction. La Couronne n'est pas tenue de prouver l'intention de l'accusé de commettre l'infraction (*mens rea*). Le moyen de défense de diligence raisonnable ne s'applique pas à une infraction prévue aux alinéas 5.2*a*), *c*) ou *d*) ou à l'article 5.3, parce qu'il s'agit d'infractions exigeant la *mens rea*, c'est-à-dire que la Couronne doit prouver l'intention de la personne accusée de commettre l'infraction.

Selon le nouveau paragraphe 13(4.1), le tribunal doit déterminer la peine à infliger en tenant compte d'une série de facteurs, notamment le dommage que cause l'infraction, le caractère intentionnel, imprudent, négligent ou fortuit de l'infraction et tout élément de preuve l'incitant à croire que le contrevenant a, dans le passé, accompli des actes contraires à la *Loi* ou aux règlements.

L'article 12 du projet de loi modifie l'article 16 de la *Loi*, qui porte sur les autres peines que le tribunal peut infliger pour la perpétration d'une infraction en application de la *Loi*. Selon le nouvel alinéa 16(1)*b*.1), le tribunal peut faire effectuer par le contrevenant (personne ou bâtiment) une vérification environnementale et lui imposer de prendre des mesures propres à remédier aux défauts constatés. Aux termes des nouveaux alinéas 16(1)*d*.1) et *d*.2), le tribunal peut imposer à un contrevenant de verser une somme d'argent destinée à permettre des recherches ou à créer des bourses d'études attribuées à des étudiants suivant un programme d'études dans un domaine lié à l'environnement. Le tribunal peut en outre, aux termes du nouveau paragraphe 16(2), ordonner au contrevenant déclaré coupable d'indemniser la victime de toute perte financière résultant de l'infraction.

Aux termes du nouveau paragraphe 16(3), il est possible de faire exécuter une ordonnance d'indemnisation comme s'il s'agissait d'un jugement en matière civile. Le nouveau paragraphe 16(4) autorise un tribunal à modifier l'ordonnance rendue à l'égard d'un contrevenant selon ce qui lui paraît justifié par tout changement dans la situation du

contrevenant, soit en modifiant son contenu ou ses conditions, soit en prolongeant ou en raccourcissant sa période de validité.

L'article 14 du projet de loi ajoute le nouvel article 17.1, selon lequel le simple fait qu'un comportement constitue une infraction à la *Loi* n'a aucun effet sur d'éventuels recours civils. En outre, le tribunal ne peut rendre une ordonnance d'indemnisation si une demande d'indemnisation peut être présentée à l'égard de ce dommage en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* ou de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. Ces lois ont préséance aux termes de cet article, car les deux prévoient des mesures correctives de nettoyage et de remise en état pour les circonstances dans lesquelles une ordonnance d'indemnisation doit être rendue aux termes de l'alinéa 16(1)*d*) ou du paragraphe 16(2) de la *Loi*.

L'article 15 du projet de loi porte sur quelques questions techniques et éléments de preuve liés aux poursuites en application de la *Loi*. L'article 18.1 est ajouté et il prévoit que les documents ou données dont la *Loi* ou la *Loi sur la marine marchande du Canada* exige la tenue sont admissibles en preuve. Le nouvel article 18.2 dispose que les certificats des analystes sont admissibles en preuve, sous réserve de certaines conditions.

Le nouvel article 18.3 porte sur les infractions commises à l'extérieur des eaux canadiennes, en les réputant commises au Canada, de manière à étendre la protection du *Code criminel* aux agents d'exécution de la loi au Canada et à faciliter les poursuites. Selon le nouveau paragraphe 18.3(1), tout fait – acte ou omission – qui constitue une infraction sous le régime de la *Loi* ou une infraction au *Code criminel* à l'endroit de toute personne exerçant des pouvoirs au titre de la *Loi* et qui est commis dans la zone économique exclusive du Canada est réputé commis au Canada. Le paragraphe 18.3(2) étend l'application de la *Loi* à une infraction commise en tout lieu en mer, exception faite de la mer territoriale et des eaux intérieures d'un État étranger, en cas de poursuite immédiate d'un bâtiment entamée dans les eaux canadiennes ou la zone économique exclusive du Canada. Aux termes du paragraphe 18.3(3), les agents d'exécution de la loi peuvent exercer dans la zone économique exclusive du Canada et en tout lieu en mer les pouvoirs pouvant être exercés au Canada à l'égard d'une infraction sous le régime du projet de loi ou du *Code criminel*, mais ces pouvoirs ne peuvent être exercés à l'égard d'un bâtiment étranger sans le consentement du procureur général du Canada. Aux termes du paragraphe 18.3(6), dans le cas où l'accusé est un bâtiment étranger ou un étranger qui se trouvait à bord d'un tel bâtiment au moment où l'infraction a été commise, le procureur général

du Canada doit consentir à la continuation des poursuites au plus tard huit jours après qu'elles ont été intentés, sinon il faut mettre fin aux poursuites et retirer les accusations contre l'accusé.

8. Article 16 – Communication de renseignements

L'article 19.1, qui est ajouté à la *Loi* par l'article 16 du projet de loi, prescrit les règles de communication des renseignements obtenus sous le régime de la *Loi*. Ces renseignements sont assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ce qui signifie qu'ils ne peuvent être communiqués que pour l'une des raisons énumérées dans la *Loi*, notamment pour informer le public ou une autre partie à la Convention sur les oiseaux migrateurs des urgences environnementales ou pour assurer l'application de la *Loi*.

B. Modifications à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*

1. Article 17 – Modification du titre français

L'article 17 du projet de loi modifie le titre de la section 3 de la partie 7 de la version française de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) en remplaçant « Immersion » par « Immersion en mer ». Le titre de la version anglaise (Disposal at Sea) n'est pas modifié.

2. Article 18 – Définitions

L'article 18 du projet de loi modifie plusieurs définitions qui s'appliquent à la section 3 (Immersion en mer) de la partie 7, Contrôle de la pollution et gestion des déchets, et à la partie 10, Contrôle d'application, de la LCPE.

La définition de « immersion » englobe les actes ou omissions définis à titre d'immersion aux termes du nouvel alinéa 135(3)c). La définition de « incinération » est élargie par la suppression du mot « délibérée » dans le libellé actuel (« La combustion délibérée de substances pour destruction thermique à bord d'un navire, d'une plate-forme ou d'un autre ouvrage en mer »), de sorte que tout type de combustion de ce genre sera inclus. Pour la définition de « capitaine », le sens du terme « pilote » se limite à la définition de pilote breveté donnée à la section 2 de la *Loi sur le pilotage*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Article 19 – Objet de la section 3

L'article 19 du projet de loi ajoute le nouvel article 122.1 qui précise que la section a pour objet de protéger le milieu marin, notamment par la mise en œuvre de la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, signée par le Canada le 29 décembre 1972, et du protocole de 1996 qui en découle.

4. Articles 20 à 27 – Immersion

L'article 20 du projet de loi élargit, pour qu'elles s'appliquent aux navires et aux personnes, les interdictions prévues à l'article 123 de la LCPE en ce qui concerne l'importation et l'exportation de substances pour immersion en mer. L'article 21 du projet de loi ajoute une nouvelle disposition, l'article 124(1.1), qui interdit de procéder au chargement non autorisé à bord d'un navire de toute substance pour immersion dans les eaux relevant du Canada ou en haute mer (la liste des espaces visés figure aux al. 122(2)*a*) à *e*) et *g*)). Le paragraphe 22(1) élargit, pour qu'elles s'appliquent aux navires et aux personnes, les dispositions de l'article 125 de la LCPE qui interdisent l'immersion de déchets dans les eaux relevant du Canada et en haute mer. Dans les eaux relevant d'un autre État, le nouvel article 125(3.1) interdit l'immersion de substances en mer sauf si le chargement est fait dans l'État étranger et que l'immersion est autorisée par lui. L'article 125, aux termes du nouveau paragraphe 125(6), ne s'applique pas aux immersions permises sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

Les nouveaux paragraphes 126(1.1) et (3) (art. 23 du projet de loi) interdisent de procéder à l'incinération de substances à bord d'un navire dans les eaux relevant du Canada, dans les eaux relevant d'un autre État ou ailleurs, sans un permis délivré au titre du paragraphe 128(2). L'immersion en mer et l'incinération à bord peuvent être autorisées en vertu du nouvel article 128 (art. 24 du projet de loi).

L'article 26 du projet de loi modifie le paragraphe 135(3) de la LCPE, en y ajoutant les types de règlements que le gouverneur en conseil peut prendre, sur recommandation du ministre de l'Environnement, pour l'application du paragraphe. Les règlements en question visent, entre autres, à définir des faits – actes ou omissions – qui constituent une immersion et à préciser ce qui constitue l'utilisation normale d'un navire ou d'un autre ouvrage ou moyen de transport pour l'application de diverses dispositions législatives et réglementaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Articles 28 à 42 – Contrôle d'application

Ces articles du projet de loi apportent de nombreuses modifications à la partie 10 de la LCPE, qui traite de l'exécution de la LCPE.

L'article 28 du projet de loi ajoute une définition du terme « étranger », qui s'entend au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*[2]. L'article 29 du projet de loi prévoit que, pour l'application de certains articles de cette partie, l'expression « navire autre qu'un navire canadien » ne vise pas un navire non immatriculé, pourvu qu'il appartienne à une personne ayant la citoyenneté canadienne, à un résident canadien ou à une personne morale constituée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale et exerçant ses activités au Canada, ni un navire non immatriculé qui est exploité par le gouvernement fédéral ou lui appartient. En d'autres termes, ces types de navires seront considérés comme des navires canadiens. Le nouveau paragraphe 216.1(2) vient préciser le sens de l'expression « commis dans le cadre de l'application de la présente loi ».

L'article 30 du projet de loi ajoute à l'article 217 de la LCPE plusieurs nouveaux paragraphes traitant des pouvoirs de contrainte pouvant être exercés dans la zone économique exclusive et, en cas de poursuite immédiate, en haute mer. Les nouvelles dispositions correspondent aux modifications apportées à la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* par l'article 15 du projet de loi et comprennent notamment l'interdiction prévue au paragraphe 217(6) d'exercer les pouvoirs à l'égard d'un navire étranger (« navire autre qu'un navire canadien ») ou d'un étranger sans le consentement du procureur général du Canada.

L'exercice des pouvoirs d'inspection dans la zone économique exclusive du Canada sous le régime de la LCPE est précisé par le paragraphe 31(3) du projet de loi, qui ajoute de nouveaux paragraphes à l'article 218, notamment sur l'obligation d'obtenir le consentement du ministre de l'Environnement relativement à l'inspection de navires étrangers. L'autorisation de perquisitionner sans le mandat visé au paragraphe 220(3) de la LCPE s'applique également à l'égard des navires étrangers dans les cas où le procureur général du Canada a consenti à ce que les pouvoirs en question soient exercés sans mandat (nouvel art. 220(5.1)). Aux termes du paragraphe 220(8), les agents de l'autorité se voient accorder le droit à la gratuité du transport,

---

(2) Personne autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent; la présente définition vise également les apatrides.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des repas et de l'hébergement de la même façon qu'aux termes de l'article 6 du projet de loi, qui concerne la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

L'article 33 du projet de loi crée un nouveau pouvoir au titre de l'article 222.1, qui autorise l'agent d'exécution à arrêter sans mandat une personne ou un navire s'il a des motifs raisonnables de croire que cette personne ou ce navire a commis, est en train de commettre ou est sur le point de commettre une infraction à la LCPE.

Comme dans le cas des modifications à la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, les modifications à la LCPE traitent du problème que pose la signification de documents à bord d'un navire. Le paragraphe 34(1) du projet de loi modifie le paragraphe 225(3) en prévoyant qu'on pourra signifier un ordre d'arrêt en le remettant à une personne responsable du navire ou en l'affichant dans un endroit bien en vue sur le navire.

Le nouvel alinéa 225(6)*b*) de la LCPE permet de donner congé à un navire après remise au gouvernement fédéral d'une caution pour le paiement soit de l'amende maximale qui pourrait être imposée à l'égard du navire en cas de déclaration de culpabilité, soit d'un montant inférieur qui aura été approuvé. Le projet de loi modifie l'alinéa pour y faire une distinction entre les infractions prévues à la section 3 de la partie 7 (Immersion en mer) et les autres contraventions à la LCPE ou à ses règlements. Dans le premier cas, la caution à verser est soit l'amende maximale, soit une somme inférieure approuvée par le procureur général du Canada. Dans le deuxième, il doit s'agir du maximum ou d'une somme inférieure approuvée par le ministre de l'Environnement ou une personne désignée par lui.

L'article 35 du projet de loi ajoute le nouvel article 225.1, qui traite des pouvoirs en vertu desquels les agents de l'autorité peuvent ordonner aux navires contrevenants de se rendre à un autre endroit. L'agent d'exécution peut ordonner à un bâtiment qui se trouve dans les eaux relevant du Canada (notamment dans la zone économique exclusive) ou en haute mer de se rendre à un endroit déterminé s'il a des motifs raisonnables de croire que le navire ou une personne à bord a commis, est en train de commettre ou est sur le point de commettre une infraction aux dispositions de la LCPE relatives à l'immersion (section 3 de la partie 7). Dans le cas où un navire se trouve dans des eaux relevant d'un État étranger, l'agent d'exécution peut procéder de la même manière avec le consentement de l'État étranger.

L'article 36 du projet de loi crée une disposition déterminative semblable à celle que crée l'article 15 à l'égard de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Aux termes du nouvel article 271.1(1), tout fait – acte ou omission – constituant une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

infraction à la section 3 de la partie 7 est réputé avoir été commis au Canada s'il l'a été dans la zone économique exclusive du Canada ou, au cours d'une poursuite immédiate, en haute mer. De même, les infractions au *Code criminel* qui se produisent dans le cadre du contrôle de l'application de la LCPE sont considérées, en vertu du nouveau paragraphe 271.1(2), comme ayant été commises au Canada si elles l'ont été alors que le navire se trouvait dans la zone économique exclusive du Canada ou, au cours d'une poursuite immédiate, en haute mer.

Afin de préciser davantage l'application de la LCPE aux navires, l'article 37 du projet de loi ajoute le paragraphe 272(3), aux termes duquel « quiconque » utilisé dans l'article 272 vise notamment les navires à l'égard de toutes les dispositions de la LCPE, sauf celles qui visent expressément les navires.

L'article 38 du projet de loi ajoute l'article 275.1, qui limite les poursuites judiciaires intentées contre des navires étrangers et des étrangers à celles dont le procureur général autorise la continuation dans les huit jours de leur début.

Les articles 39 et 40 du projet de loi, qui modifient les articles 278.1 et 279, établissent la compétence qu'ont les juges et les juges de paix pour autoriser toute arrestation, visite, perquisition, fouille ou saisie de même que la compétence des tribunaux à l'égard des infractions commises en mer.

L'article 41 du projet de loi ajoute un nouveau paragraphe à l'article 280, qui traite des infractions commises par une personne morale. Aux termes du nouveau paragraphe 280(2), en cas de perpétration d'une infraction à la LCPE ou à ses règlements par tout navire, le capitaine ou le mécanicien en chef qui l'a ordonnée ou autorisée ou qui y pris part pourrait en être tenu responsable, que le navire ait été ou non poursuivi ou déclaré coupable. Cette disposition prévoit que les deux personnes clés responsables à bord du navire sont assujetties à la même règle que celle applicable aux administrateurs et aux dirigeants d'une personne morale. On pourra avoir recours à la défense basée sur la diligence raisonnable dans le cas des infractions aux articles 280.1, 280.2 et 280.3.

L'article 41 du projet de loi porte également l'ajout de l'article 280.1, qui oblige les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale à faire preuve de la diligence voulue pour faire en sorte que la personne morale se conforme à la LCPE et à ses règlements, exception faite des dispositions relatives à l'immersion que prévoient la section 3 de la partie 7 et ses règlements d'application, de même qu'aux ordres qui émanent du ministre ou des agents de l'autorité. Aux termes du paragraphe 280.1(3), lorsqu'une personne morale commet une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

infraction, ses administrateurs et ses dirigeants encourent la peine prévue pour cette infraction, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable. L'obligation de diligence créée par le nouveau paragraphe existe dans l'actuelle LCPE, au paragraphe 280(2). L'obligation de diligence est maintenue dans le projet de loi, où sont prévues des modifications visant à établir une distinction entre le devoir de diligence prescrit à l'article 280.2 en ce concerne le respect des dispositions concernant l'immersion et le devoir de diligence que l'article 280.1 impose à l'égard du reste de la LCPE.

Les dispositions concernant la responsabilité ne s'appliquent pas de la même façon aux administrateurs et aux dirigeants qu'aux capitaines et aux mécaniciens en chef. En vertu de l'article 280.1, seuls les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale qui sont « en mesure de diriger ou d'influencer ses orientations ou ses activités » dans le sens des obligations que la LCPE impose à cette dernière pourront être tenus responsables d'une infraction. On a établi cette distinction compte tenu de la nature des structures organisationnelles des entreprises dans l'industrie du transport maritime. Il n'y aura pas toujours lieu d'assujettir chacun des administrateurs ou des dirigeants de toute personne morale ayant des intérêts dans l'exploitation d'un navire à l'obligation de faire preuve de « la diligence voulue » ni de tenir chacun d'entre eux responsable des manquements à cette obligation.

Le nouvel article 280.2 crée une obligation semblable à l'égard des capitaines et des mécaniciens en chef, qui doivent veiller à ce que les navires se conforment aux dispositions de la section 3 de la partie 7 de la LCPE (Immersion en mer) et qui seront tenus responsables des infractions commises au sens du paragraphe 280.2(2). Cette obligation correspond à celle qui incombe aux capitaines et aux mécaniciens en chef de prendre les mesures voulues aux termes du nouvel article 5.4 que l'article 4 du projet de loi propose d'ajouter à la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

Le nouvel article 280.3 crée une obligation de diligence pour ce qui est des propriétaires de navires, en les obligeant à faire en sorte que le navire se conforme aux dispositions de la section 3 de la partie 7 (Immersion en mer) et des règlements d'application connexes de même qu'aux ordres et aux interdictions émanant du ministre ou des agents de l'autorité. Aux termes du paragraphe 280.3(2), les administrateurs et les dirigeants du propriétaire, lorsque celui-ci est une personne morale qui est « en mesure de diriger ou d'influencer les orientations ou les activités du navire » relativement à cette obligation, encourent la peine prévue en cas d'infraction aux dispositions, aux ordres ou aux interdictions en question.

Comme le précise le nouvel article 280.4, il est entendu que l'article 283 – la défense basée sur la diligence raisonnable – s'applique aux infractions que visent les paragraphes 280.1(3) (responsabilité pénale des administrateurs et des dirigeants d'une personne morale), 280.2(2) (responsabilité pénale du capitaine et du mécanicien en chef) et 280.3(2) (responsabilité pénale des administrateurs et des dirigeants d'une personne morale propriétaire).

Le nouvel article 280.5 précise également que les ordres donnés au capitaine ou à un membre de l'équipage du navire en vertu des articles 225.1 (ordres aux navires) ou 235 (ordres visant la protection de l'environnement) seront présumés avoir été donnés au navire.

L'article 42 du projet de loi ajoute le nouveau paragraphe 281.1, qui prévoit que les dispositions de la LCPE et du *Code criminel* applicables aux personnes s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux navires et que la signification d'une citation à comparaître au navire accusé d'une infraction se fait par remise du document au propriétaire, au capitaine ou à un officier du navire ou par son affichage dans un endroit bien en vue à bord du navire.

C. Dispositions de coordination

1. Articles 43 à 46 – Harmonisation avec les modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* et à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*

Les modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* ont reçu la sanction royale le 1er novembre 2001, mais n'ont pas encore été promulguées. À la date de promulgation de cette loi ou à celle du paragraphe 1(2) du projet de loi, si cette dernière date est la plus éloignée des deux, l'article 43 du projet de loi remplacera la définition de « bâtiment canadien » dans la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (la *Loi*) par une nouvelle définition où il sera fait mention de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. De même, les articles 44 et 49 du projet de loi remplaceront la définition de « capitaine » dans la *Loi* et la LCPE par une autre faisant mention de l'article 1.1 de la *Loi sur le pilotage*, article également modifié par la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. Trois autres mentions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* dans la *Loi* (aux art. 5.1, 5.2 et 18.1) et deux dans la LCPE (au par. 125(6) et à l'art. 216.1) seront mises à jour par les articles 45, 46, 48, 50 et 51 du projet de loi.

L'article 47 du projet de loi prévoit qu'à la date d'entrée en vigueur du projet de loi ou à celle de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, si cette dernière date est la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus éloignée des deux, on apportera à l'alinéa 5.3(1)*a*) de la version anglaise de la *Loi*, pour l'uniformité, une modification terminologique qui ne changera rien à la version française de la *Loi*. L'expression « any employee of the public service of Canada » sera remplacée par « any employee of the federal public administration ».

D. Entrée en vigueur

L'article 52 du projet de loi prévoit que celui-ci, exception faite de ses articles 43 à 51, entrera en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret. Les articles 43 à 51 sont les dispositions de coordination et comportent leurs propres dates d'entrée en vigueur.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-15 a recueilli une large adhésion auprès des députés de tous les partis ainsi qu'à l'extérieur du Parlement. Les gens ont été nombreux à exprimer l'espoir que la mesure législative pourra être mise en vigueur et en application rapidement et efficacement. Depuis des années, on s'inquiète de ce que la faune ailée souffre des déversements d'hydrocarbures en mer. Souillé par les hydrocarbures, même en petite quantité, l'oiseau marin risque de perdre la protection thermique et la flottabilité que lui procure son plumage, ce qui entraîne habituellement sa mort. Depuis que les lacunes des lois canadiennes relativement à la poursuite en justice des navires pollueurs ont été mises en évidence par le retrait des accusations portées dans l'affaire *Tecam Sea* en avril 2003, on s'accorde pour dire qu'il faut s'attaquer au problème.

Malgré l'appui général en faveur des objectifs qu'il vise, toutefois, le projet de loi risque de soulever une certaine controverse à propos de ses modalités d'application. Le fait que le projet de loi, comme bien des lois en matière de protection de l'environnement, crée ou modifie bon nombre d'infractions de responsabilité stricte est un des points litigieux. Dans une poursuite intentée relativement à une infraction de responsabilité stricte, une fois que la Couronne aura prouvé que la conduite interdite a eu lieu, c'est à l'accusé qu'il incombera d'établir qu'il a agi en faisant preuve de la diligence voulue (c.-à-d. qu'il a pris des précautions raisonnables) avant que les faits en cause se produisent. La Couronne n'aura pas à prouver que l'accusé avait l'intention de commettre l'infraction (la *mens rea*, ou l'intention criminelle).

L'infraction de responsabilité stricte se situe le long d'un continuum des types d'infractions criminelles, dont une extrémité est l'infraction de responsabilité absolue et l'autre est l'infraction de *mens rea* proprement dite. Dans le cas d'une infraction de responsabilité stricte, il n'y a aucun élément moral à prouver et la défense de l'accusé ne peut se fonder sur aucune conduite ou intention antérieure à la perpétration de l'infraction. (Dans le cas d'une infraction de *mens rea* proprement dite, la Couronne a la charge de prouver l'élément moral, tel que la préméditation ou la délibération.)

Les dispositions prévoyant des poursuites judiciaires relativement à ce type d'infraction, bien qu'elles soient courantes dans la réglementation environnementale en vigueur dans l'ensemble du Canada, prêtent souvent à controverse et leur application aux questions visées par le présent projet de loi a soulevé certaines questions de la part des députés lors du débat à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes[3].

Une autre question a été soulevée par la Fédération maritime du Canada relativement au projet de loi C-34, prédécesseur du projet de loi C-15. En mai 2004, la Fédération écrivait au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes pour lui faire part de ses inquiétudes concernant la coopération entre les organismes du gouvernement fédéral et le respect des traités internationaux en matière de navigation maritime. Dans sa lettre, la Fédération faisait également remarquer que les dispositions du projet de loi C-34 portant sur l'emprisonnement de membres d'équipage de navires soulevaient des questions sur le plan des droits de la personne[4].

La disponibilité des ressources nécessaires à l'application des dispositions du projet de loi C-15 constitue un autre important sujet de préoccupation.

Enfin, certains soutiennent que la majoration des amendes dans les textes de loi sur la protection de l'environnement tels que le projet de loi C-15 perdront de leur effet dissuasif si les entreprises pollueuses peuvent déduire, aux fins de l'impôt sur le revenu, toutes les amendes qu'elles se verront imposer. À l'heure actuelle, l'arrêt *65302 British Columbia Ltd.* c. *Sa Majesté la Reine*[5] fait jurisprudence au Canada en matière de déductibilité des amendes et

---

(3) *Débats de la Chambre des communes*, 26 octobre 2004.

(4) Lettre d'Anne Legars, directrice – Politique et affaires gouvernementales, Fédération maritime du Canada, au greffier du Comité, 7 mai 2004.

(5) *65302 British Columbia Ltd.* c. *Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804 (25 novembre 1999) (http://www.canlii.org/ca/jug/csc/1999/1999csc75.html).

des peines. Il établit que la taxe sur dépassement de quota payée par une entreprise avicole dont la production d'œufs avait été excédentaire était une dépense d'entreprise déductible aux fins de l'impôt. La Cour suprême du Canada fait toutefois remarquer dans l'arrêt qu'il est envisageable qu'« une infraction soit à ce point flagrante ou répugnante que l'amende ou pénalité imposée par la suite ne puisse se justifier comme ayant été encourue en vue de produire un revenu » et, par conséquent, juge que l'amende ou la pénalité ne devrait pas être une déduction fiscale admissible en pareil cas; aucune directive ne précise toutefois les circonstances dans lesquelles cela pourrait se produire[6].

En septembre 2004, le ministre des Finances a rendu public un avant-projet de modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant à mettre en œuvre les mesures fiscales annoncées dans le Budget de 2004, y compris la suppression de la déductibilité des amendes et des pénalités[7]. Les changements proposés comprenaient une modification à apporter à l'article 67.5 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour qu'aucune déduction ne puisse être faite dans le calcul du revenu « au titre de toute amende ou pénalité (sauf celles visées par règlement) imposée sous le régime des lois d'un pays, ou d'une de ses subdivisions – notamment un État, une province ou un territoire – par toute personne ou tout organisme public qui est autorisé à imposer pareille amende ou pénalité »[8].

---

(6) Agence du revenu du Canada, Bulletin d'interprétation IT-104R3, « Déductibilité des amendes ou des pénalités », le 9 août 2002 (http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tp/it104r3/it104r3-f.html).

(7) Ministère des Finances Canada, *Le ministre des Finances rend public un avant-projet de modification de l'impôt sur le revenu mettant en œuvre des mesures annoncées dans le budget de 2004*, communiqué, 16 septembre 2004 (http://www.fin.gc.ca/news04/04-051f.html).

(8) Ministère des Finances Canada, « Propositions législatives, avant-projets de règlement et notes explicatives concernant l'impôt sur le revenu », septembre 2004.